



Audizione del 25.2.2020 presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati in relazione alle Proposte di legge A.C. 105, 717 e 920 recanti modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91 recante nuove norme sulla cittadinanza.

MEMORIA DEL PROF. DANIELE PORENA

1

Onorevole Presidente ed onorevoli deputati,

Vi ringrazio per avermi invitato all'Audizione di quest'oggi, alla quale sono molto lieto ed onorato di partecipare.

In occasione dei miei studi sul tema della cittadinanza ho maturato la convinzione che la legislazione nazionale vigente, in materia di riconoscimento della cittadinanza, sia essenzialmente ancorata a concetti che appartengono ad una realtà del passato, in larga parte superata dalle rapidissime evoluzioni sociali e demografico-politiche intervenute nel corso degli ultimi decenni.

E' mia opinione personale, che riterrei comunque di condividere in questa sede, quella secondo cui la revisione concettuale dei meccanismi di accesso alla cittadinanza rappresenti una necessità oggettiva ed indefettibile.

Tanto premesso, con specifico riguardo alle proposte di legge oggetto dell'odierno esame, ritengo tuttavia di muovere alcuni rilievi critici limitatamente ad alcuni punti che credo siano meritevoli di ulteriore e supplementare riflessione.

Per mera semplicità espositiva farò riferimento alla proposta di legge n. 105, che affronta un più ampio ventaglio di fattispecie normative, confidando che le mie considerazioni possano poi essere messe in comparazione anche con le due proposte di legge collegate che ambiscono a novellare un più ridotto novero di fattispecie.

Con l'art. 1 della P.d.L. 105, si propone di aggiungere al primo articolo della legge 91/1992 la disposizione per effetto della quale sarebbe cittadino per nascita anche chi sia nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno regolarmente soggiornante da almeno un anno.



Ancora, prosegue la proposta di legge, sarebbe poi cittadino chi sia nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui, almeno uno, a sua volta nato in Italia.

In estrema sintesi, la PdL prevede, sul punto, la revisione dell'impianto legislativo mediante la canonizzazione del principio di acquisto della cittadinanza *iure soli* e che, ad oggi, risulta sostanzialmente estraneo alla nostra legislazione.

Per quanto condivida lo spirito della proposta - che è quello, mi pare, di una profonda revisione della legislazione vigente - devo porre in guardia rispetto ad alcune criticità che, mi sembra, siano esibite dal testo in esame.

Le ipotesi di acquisto della cittadinanza per nascita sul territorio sono ben note al nostro dibattito pubblico e, in concreto, largamente praticate in una pluralità di ordinamenti stranieri.

Tuttavia, nella gran parte delle esperienze straniere, l'acquisto della cittadinanza *iure soli* risulta, per lo più, prudentemente temperato dalla inclusione di ulteriori condizioni normative finalizzate ad escludere che l'acquisto della cittadinanza possa aver luogo solo in conseguenza di permanenze meramente episodiche o temporanee della partoriente o, comunque, non riconducibili ad una qualche forma di stabile radicamento del nucleo familiare nell'ambito della comunità statale.

Si parla, di fatti di *ius soli* "temperato" tutte le volte in cui, al requisito della nascita da genitori stranieri sul territorio dello Stato, risulti associato l'ulteriore requisito di un periodo più o meno esteso di residenza regolare nel territorio di almeno un genitore.

E' così in Germania dove, tuttavia, è richiesto che il genitore sia residente nel territorio dello Stato da almeno otto anni e che sia munito di permesso di soggiorno a tempo indeterminato. E' così anche in Gran Bretagna (dove tuttavia la legislazione è in rapida evoluzione anche alla luce delle vicende legale all'uscita britannica dall'Unione europea) dove attualmente è richiesto che il genitore straniero sia residente da almeno cinque anni (e, dunque, risulti stabilmente residente).

In altri casi, più isolati, il criterio dell'acquisto della cittadinanza *iure soli* non incontra alcun particolare temperamento: è questo il caso degli Stati Uniti,



laddove – per espressa disposizione costituzionale – la cittadinanza è acquisita per il solo fatto della nascita sul territorio dello Stato.

Il modello rappresentato nel concetto di *ius soli* temperato tende a valorizzare elementi di assimilazione culturale del nucleo di provenienza del nuovo nato; il modello “puro” assume invece una dimensione, per così dire, “reale” unicamente legata al vincolo che si stabilisce tra l’individuo ed il territorio.

La normativa statunitense, irrigidita per effetto della sua inclusione nella antica Costituzione del 1787, ha radici risalenti nel tempo che affondano nella composizione demografica dello Stato scaturita, prevalentemente, per effetto di intense migrazioni plurisecolari.

Ciò, al punto che un noto studioso americano ha finito per identificare la composizione demografica statunitense con la celebre definizione di “americani con il trattino” (italo-americani, afro-americani, ispano-americani, ecc.).

Tuttavia, la scelta del costituente statunitense – che all’epoca era sorretta dalla posizione evidentemente recessiva del criterio rappresentato dalla discendenza (le prime generazioni di cittadini statunitensi non potevano che derivare le proprie origini da immigrati provenienti dai vari Stati europei) - è oggi oggetto di un intenso dibattito principalmente orientato ad esaminare le criticità che, in epoche più recenti, essa ha finito per produrre.

Ed infatti, il meccanismo di puro e semplice acquisto della cittadinanza *iure soli* ha più recentemente condotto gli Stati Uniti verso l’elaborazione di politiche migratorie estremamente severe, largamente ispirate alla protezione fisica dei propri confini, ed in certa parte preoccupate di impedire accessi nel territorio dello Stato che possano rivelarsi strumentali solo a garantire la cittadinanza statunitense al nuovo nato.

E chiaro, come ampiamente dimostrato dal corrente dibattito negli Stati Uniti, che questo criterio è da considerarsi ormai residuale e recessivo.

Tanto osservato, sembra che le disposizioni di cui si discute finiscano per prospettare problematiche non così differenti rispetto a quelle di recente affrontate nel dibattito pubblico e scientifico statunitense.



Il mero decorso di un solo anno di residenza, in capo ad uno dei due genitori del nuovo nato sul territorio della Repubblica, rischia infatti di frustrare il senso di quel “temperamento” che, disposizioni similari di altri ordinamenti, hanno introdotto rispetto all’acquisto della cittadinanza *iure soli*.

Dodici mesi, nell’esperienza comune, sembra non rappresentino neppure il tempo sufficiente perché un individuo possa apprendere la lingua che, di seguito, sarebbe chiamato ad insegnare alla propria prole.

Ancora, si consideri – sul piano dei possibili effetti distorsivi – la posizione del nato in Italia da chi abbia fatto ingresso nello Stato richiedendo il riconoscimento dello *status* di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria ma le cui istanze si rivelino - nel volgere degli accertamenti necessari - strumentali o comunque prive di fondamento con conseguente obbligo di abbandonare il territorio dello Stato.

Anche in questo caso, tuttavia, la prole nata in Italia dal richiedente asilo acquisterebbe la cittadinanza.

Invero, il senso del “temperamento” risiede nell’orizzonte della piena integrazione dell’individuo – e, dunque, del nucleo familiare di sua provenienza - nel tessuto sociale, culturale ed identitario dello Stato-comunità. Sicché, il breve volgere di 12 mesi di residenza regolare appare inadeguato a testimoniare la maturazione di questo presupposto e di correlati interessi meritevoli di tutela.

Quanto alla disposizione recata dalla lettera *b-ter*) dell’articolato in esame (chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno è nato in Italia), osservo quanto segue.

Si tratta, essenzialmente, della trasposizione nell’ordinamento italiano della nota regola del *double droit du sol* sperimentata da tempo nella tradizione francese.

Cionondimeno, la disposizione proposta non sembra tenere conto del fatto che la sua *ratio* (nell’ordinamento d’Oltralpe) risale all’esperienza coloniale francese ed agli effetti della decolonizzazione: la regola, di fatti, ha avuto il suo principale motivo di applicazione in favore dei nati in Francia da genitori a loro volta nati, in epoca coloniale, nei territori d’oltremare soggetti alla sovranità francese. Si tratta di un criterio che aveva la sua ragione, dunque, nel valorizzare



un legame di assimilazione dell'individuo alla comunità dell'Unione francese e che ormai risulta, peraltro, recessivo. Tant'è che la legge del 22 luglio 1993 n. 93-933 ha espunto il *double droit du sol* con riferimento ai nati successivamente al 1.1.1994 da genitori - a loro volta - nati nel territorio di ex colonie francesi ma divenute Stati indipendenti, ormai, da più di trent'anni.

Stante la peculiare funzione storico-politica della regola in esame si stenta, oggettivamente, a cogliere il significato di una sua acritica trasposizione nell'ordinamento italiano che, come noto, è estraneo - ormai da oltre settantacinque anni - ad ogni tipo di esperienza coloniale.

Né, peraltro, sembrano scorgersi differenti situazioni meritevoli della tutela ipotizzata e, dunque, meritevoli di essere sottratte ai canonici meccanismi di attribuzione della cittadinanza a seguito del periodo di residenza ordinariamente previsto dalla legge.

L'art. 2 della proposta in esame introduce un'ulteriore ipotesi di acquisto della cittadinanza per via elettiva (acquisita, cioè, ad istanza dell'interessato o di chi ne faccia le veci).

Si tratta del caso del minore, anche non nato in Italia, figlio di stranieri, che abbia frequentato un corso di istruzione primaria, oppure secondaria di primo grado o secondo grado, presso istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione ovvero un percorso di istruzione e formazione professionale idoneo al conseguimento di una qualifica professionale.

Lo spirito della norma coglie gli aggiornamenti più avveduti della letteratura scientifica e, sotto questo profilo, denota una spiccata sensibilità all'adeguamento della nostra legislazione ad un più moderno concetto di cittadinanza in senso sociale, culturale ed identitario.

Cionondimeno, sul piano tecnico, richiamo l'attenzione all'opportunità di precisare meglio il perimetro di operatività del principio onde escludere che la norma possa dare luogo a fenomeni distorsivi.

In base alla stesura della norma, il riconoscimento della cittadinanza avrebbe luogo in favore del minore che abbia frequentato - per mia familiarità utilizzo le vecchie denominazioni - cinque anni di scuola elementare oppure tre anni di scuole medie ovvero, ancora, cinque anni di scuole superiori. Ancora, la



norma predispone analoga tutela in favore di chi abbia frequentato altro percorso di istruzione o di formazione professionalizzante.

Il senso della norma sembra, condivisibilmente, poggiare sul grado di integrazione culturale raggiunto dal minore per effetto della sua formazione all'interno del sistema di istruzione e formazione italiano.

Se questo è lo scopo, sembra però assai più lineare una norma che, più semplicemente, si faccia carico di determinare un periodo di minimo di frequentazione del percorso di istruzione o formazione: indipendentemente, cioè, da come lo stesso sia distribuito tra i diversi cicli di istruzione o ambiti di formazione.

Diversamente, la norma potrebbe persino esporsi a dubbi di costituzionalità per il diseguale trattamento che finirebbe per essere accordato, ad esempio, a chi abbia solo frequentato gli ultimi tre anni delle scuole elementari ed i primi due delle medie. O, ancora, per il diseguale ed ingiustificato beneficio che finirebbe per trarre chi abbia frequentato percorsi professionalizzanti di durata inferiore a quella prevista per i cicli scolastici.

Inoltre, se la *ratio* della norma è quella sopra ipotizzata (*id est*, apprezzamento del grado di assimilazione culturale) sarebbe quanto mai opportuno precisare che la “frequentazione”, come tale richiesta dalla norma, debba essere verificata nella sua effettività e, dunque, certificata dall'istituto di iscrizione del minore per l'intera durata del corso.

Viceversa, mi permetto di raccomandare prudenza ove mai si ipotizzassero previsioni volte a richiedere il completamento con esito necessariamente positivo del percorso di istruzione.

L'ipotesi, mi sia consentito di esprimere un parere, già fu oggetto di una brutta “caduta di stile” nel DdL 2092, esaminato nel corso della precedente legislatura, e che pure ebbi modo di apprezzare nel suo complesso.

La cittadinanza, invero, non ha nulla a che vedere con la pagella o con il merito scolastico: non è un premio da riservare all'alunno solo perché munito di naturale inclinazione all'apprendimento e, viceversa, da negare allo scolaro solo perché meno dotato (arrivando peraltro a “stigmatizzarne”, sin dai primi anni di età, le ridotte capacità di apprendimento).



L'art. 3 della PdL disciplina l'acquisto della cittadinanza per acquisto di *status familiare*.

La norma, oltre a novellare la fattispecie del maggiorenne adottato, sulla quale per brevità non mi intrattengo, prevede poi che il coniuge straniero o apolide di cittadino italiano acquisti la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno sei mesi nel territorio della Repubblica.

La norma si presta a due obiezioni.

La prima è relativa alla riduzione del periodo, successivo al matrimonio, richiesto ai fini del riconoscimento della cittadinanza e che attualmente è fissato in due anni (salvo dimezzamento del termine per la presenza di prole): detto termine corrisponde alla necessità di escludere dalla platea dei possibili beneficiari della norma coloro i quali abbiano contratto matrimonio "di comodo" finalizzato al solo acquisto della cittadinanza.

Non sembra che la predetta *ratio* possa considerarsi nei fatti superata: ad ogni modo, il Parlamento opererà, sul punto, ogni adeguata valutazione.

Inoltre, la proposta in esame sopprime dal novero delle cause ostative al riconoscimento della cittadinanza il caso attualmente normato dall'art. 6 della legge vigente, e cioè quello in cui sussistano, nel caso specifico, comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica.

Detta ultima previsione verrebbe sostituita da una norma tesa ad escludere il riconoscimento della cittadinanza solo in conseguenza di condanna pronunciata in relazione a determinate fattispecie delittuose.

Al di fuori di detti casi, la cittadinanza sarebbe dunque attribuita a semplice richiesta del soggetto interessato. Peraltro, allo stesso regime di esclusione sarebbero assoggettate le ulteriori ipotesi di naturalizzazione sulle quali mi soffermerò, conclusivamente, tra breve.

Così perimetrata la disposizione di cui si discute, occorre interrogarsi sulla eventualità in cui il soggetto interessato all'acquisto della cittadinanza risulti non ancora condannato ma già imputato per una delle fattispecie criminose di cui alla norma medesima.

Nella architettura della normativa vigente, la domanda di acquisto della cittadinanza rimarrebbe sospesa sino alla pronuncia di sentenza definitiva.



Nell'ipotesi all'esame della Commissione quest'ultima disposizione verrebbe invece abrogata: ciò, con la conseguenza che l'acquisto della cittadinanza verrebbe comunque a perfezionarsi pur nelle more del processo penale (ferme restando le ipotesi di successiva revoca della cittadinanza - come introdotte dal c.d. decreto sicurezza - ma sulle quali, tuttavia, non sembrano dissipati taluni dubbi di legittimità costituzionale).

In ultimo, viene in rilievo l'art. 4 della PdL in esame, contenente una complessiva revisione delle ipotesi di naturalizzazione attualmente contenute nell'art. 9 della legge vigente.

La prima e più significativa disposizione contenuta nell'art. 4 abbassa a cinque anni il periodo di residenza legale richiesto allo straniero ai fini della attribuzione della cittadinanza e codifica quanto già noto alla giurisprudenza amministrativa in relazione alla sussistenza di requisiti reddituali minimi.

Al di là del merito della proposta, che integra valutazione eminentemente politica che ovviamente mi astengo dal giudicare, ciò su cui occorre senz'altro richiamare l'attenzione è che la natura giuridica dei predetti meccanismi, per come ipotizzati nella PdL, finisce per essere radicalmente modificata.

La proposta corregge infatti la normativa vigente riqualificando la posizione sostanziale dell'interessato nei termini non già di un interesse legittimo (come attualmente previsto) ma di diritto soggettivo.

Si tratta, in estrema sintesi, della differenza - tutt'altro che trascurabile - che corre tra l'espressione "*la cittadinanza può essere concessa (...)*" e l'espressione "*acquista la cittadinanza*".

Nel primo caso permane in capo allo Stato, nella decisione relativa alla concessione della cittadinanza, un ambito di valutazione discrezionale. Detto margine di discrezionalità viene a cadere, invece, nel secondo caso.

Sicché, la disposizione finisce per trasferire la predetta ipotesi di acquisto della cittadinanza dall'area della naturalizzazione, peculiarmente descritta - sul piano della sottostante situazione giuridica soggettiva - come interesse legittimo e, dunque, discrezionalmente concessa dallo Stato, all'area della *cittadinanza elettiva*, caratterizzata nei termini del diritto soggettivo e, dunque,



indefettibilmente conseguente alla semplice domanda dell'interessato che abbia maturato i requisiti di legge.

Sul punto, in considerazione dell'ampiezza delle valutazioni che - non solo nella nostra consolidata tradizione giuridica - generalmente concorrono alla decisione circa il diniego o la concessione della cittadinanza, appare senz'altro opportuno un supplemento di riflessione.

In generale, si osservi che l'accesso alla cittadinanza costituisce circostanza ben diversa da quella rappresentata da fattispecie riconducibili all'area delle mere iscrizioni amministrative. Non si tratta, evidentemente, dell'iscrizione ad un albo professionale o ad altro novero al quale è lecito accedere semplicemente dando prova di aver assolto a stretti requisiti di legge.

La decisione sulla cittadinanza coinvolge una scelta che, per così dire, cade sul "chi siamo di una comunità": si tratta dunque di una scelta *vicendevole* rispetto alla quale appare non solo comprensibile ma anche congruo e ragionevole conservare un apprezzabile margine di discrezionalità (e non certo di arbitrio) anche in capo alla Comunità chiamata a valutare le istanze di chi chieda di divenirne parte.


Prof. Daniele Porena